

NYTT KAP. 10A I AVFALLSFORSKRIFTEN OM UTSORTERING AV MAT-, HAGE- OG PLASTAVFALL

Innledning

Oslo kommune støtter forslag om innføring av forskrift om utsortering av mat-, hage- og plastavfall. En bedre ressursutnyttelse av mat-, hage- og plastavfall er i samsvar med Oslo kommunes vedtatte miljø- og avfallspolitikk. Oslo kommune har siden 2006 investert betydelige beløp i en infrastruktur for mottak, sortering og materialgjenvinning av mat-, hage- og plastavfall. I byrådserklæring 2019-2023 vil byrådet øke gjenvinningsgraden i renovasjonssystemet til minst 65 prosent og gjøre Oslos avfallshåndtering utslippsfri innen 2030.

Oslo kommune har vedtatt en handlingsplan mot plastforurensing i Oslofjorden 2019-2020 (byrådssak 1047/19). I handlingsplanen er det fokus på å redusere forbruket av unødvendig engangsplast i kommunen, samt å sikre en bedre håndtering av plastavfall. I «Framtidens forbruk - strategi for bærekraftig og redusert forbruk» (byrådssak 249/19) som ble vedtatt av bystyret 18. desember 2019, settes det også fokus på å fase ut unødvendig engangsartikler i plast, øke bruk av gjenvunnet plast og samarbeide med næringsliv og organisasjoner for å finne løsninger for reduksjon i forbruk av engangsartikler i plast.

Oslo kommune mener forskriften vil være et virkemiddel for å redusere fossilandel i restavfall som sluttbehandles ved forbrenning, og gjennom dette gi lavere klimagassutslipp. Forbrenning av plastavfall er en hovedkilde til klimagassutslipp i Oslo og i andre kommuner med slike forbrenningsanlegg. Nasjonale myndigheter bør i utforming av nytt regelverket på avfallsområdet og gjennomføringen av EUs avfallsregelverk, rette spesiell oppmerksomhet mot plast og legge større vekt på hvordan klimagassutslippene knyttet til plastavfall kan reduseres. Oslo kommune mener nasjonale myndigheter på sikt bør øke ambisjonsnivået for utsortering og materialgjenvinning av plast, i tråd med EUs strategi for sirkulærøkonomi og EUs strategi for plast. Ambisjonsnivået bør settes i lys av behovet for å redusere utslipp av klimagasser. Det bør varsles om at kravene vil bli strammet ytterligere inn mot 2025 og 2030 dersom markedsutviklingen og andre rammebetingelser tillater dette.

I brev av 03.06.2020 til Klima- og miljødepartementet kommenterer Oslo kommune flere punkter i høringsnotatet og forskriftsforslaget. Departementet har i sin saksbehandling ikke tatt hensyn til kommunens endringsforslag til forskriftsforslaget, men har fulgt opp Oslo kommunes anbefaling om en nærmere vurdering av de samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvurderingene. Oslo kommune velger å inkludere forslagene på nytt i dette innspillet. Vi ser at departementet ga Miljødirektoratet noen tilleggsoppdrag i etterkant av vårt brev, der det blant annet er bedt om å gjøre grundigere vurderinger av samfunnsøkonomisk nytte, kostnadsanslag med mer.

Oslo kommune viser også til innspill til høring om endring av avfallsforskriftens kap. 6 og 7 om emballasje og emballasjeavfall. For plast er det sammenheng mellom kravene til utsortering og krav til måloppnåelse for plastemballasje. Vi anser det som uheldig at Miljødirektoratet deler opp forslag til nye rammebetingelser i adskilte prosesser.

Oslo kommune har i dag tre tilbud for innsamling og mottak av plastavfall:

- Innsamling av plastemballasje ved kildesortering og oppsamling av plastemballasje i blå pose og utsortering i optisk sorteringsanlegg.
- Mottak av plast (både plastemballasje og annen plast) på gjenbruksstasjoner (alle)
- Mottak av ekspandert polystyren (EPS - isopor) på gjenbruksstasjoner (store)

Kravet om utsortering er gitt til all plast og ikke bare plastemballasje som frem til nå. Fra et material- og innbyggerperspektiv, mener Oslo kommune at dette er riktig innretning fordi det fremstår som mer logisk. Det er imidlertid en endring fra dagens innsamlingssystem. Innsamlet plastemballasje gjennom kildesortering leveres i dag videre til returselskap for plastemballasje. Returselskapene stiller krav til at det kun er emballasje som skal leveres i deres system. Annen plast betraktes som forurensning og blir utsortert for energiutnyttelse. Miljødirektoratet omtaler ikke gjeldende logistikk for innsamling og

mottak av plast. Ved et krav om å utsortere all plast, må system for innsamling av plastemballasje utvides til å gjelde all plast. Dette kan medføre at kommunene må ta ansvar for første del av sortering før viderelevering til returselskap. Oslo kommune mener det er en svakhet i det fremlagte forslaget at dette ikke er diskutert tilstrekkelig i høringsnotat. Oslo kommune etterlyser en vurdering av hvordan kommunene og næringslivet skal foreta utsortering, separat innsamling og videre levering av plast til produsentansvar og annen behandling.

Oslo kommune foreslår til § 10a-1. å utvide forskriftens virkeområde til næringsavfall. Oslo kommune vil påpeke at dette kan komme til å inkludere avfall som oppstår i det offentlige rom, f.eks. i parker, busstopp, ved kulturarrangementer osv. Forslaget kan da få betydning for kommunens oppsamling av avfall i det offentlige rom og krav til kildesortering ved bruk av kommunens friarealer med mer.

Miljødirektoratet har begrenset forskriften til avfallstypene mat-, hage- og plastavfall. EUs rammedirektiv for avfall stiller også krav til separat innsamling av papir, metall, glass og tekstiler. Oslo kommune mener utsorteringskrav for andre avfallstyper ville gitt økt utsortering og høyere materialgjenvinning også for andre avfallstyper. Oslo kommune etterlyser en vurdering av statlige virkemidler for økt utsortering for avfallstypene papir, glass, metall og tekstiler.

Forslag til endring av Kapittel 10a. Utsortering og materialgjenvinning av matavfall, park- og hageavfall og plastavfall

Forskriften er hjemlet i forurensningsloven. I forslag til endring av kap. 6 og 7. om emballasje, foreslår Miljødirektoratet å utvide hjemmelsgrunnlaget i henholdsvis forurensningsloven og produktkontrollloven. Oslo kommune foreslår at også kap. 10a hjemles i produktkontrollloven slik at tiltak for å sikre bedre ressursutnyttelse av plastavfall kan inkludere plast før det blir avfall. Imidlertid foreslår Oslo kommune ikke nye reguleringer av plast hjemlet i produktkontrollloven i dette høringsinnspillet. Oslo kommune er kjent med at det ikke er god forvaltningspraksis å inkludere lovverk som ikke anvendes i forskriften. Oslo kommune ber Miljødirektoratet utrede hvordan en hjemmel i produktkontrollloven kan benyttes for å sikre bedre ressursutnyttelse av plast gjennom hele verdikjeden.

Kommentarer til § 10a-1. Formål

I 10a-1 formål begrenser Miljødirektoratet virkeområdet for forskriften til avfall fra husholdninger og husholdningslignende avfall fra næringslivet. Oslo kommune påpeker at husholdningslignende avfall fra næringsliv er en uklar definisjon. Oslo kommune ser ingen grunn til at ikke utsortering av mat-, hage og plastavfall skal gjelde alle næringsvirksomheter, inklusiv landbruk, industri, bygg- og anlegg og tjenesteytende næringer med flere. Oslo kommune vil også foreslå å forsterke formål om bedre ressursutnyttelse av avfall ved å inkludere dette i formålet. Oslo kommune foreslår derfor ny § 10a-1:

*Formålet med dette kapitlet er å øke materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet for å **oppnå bedre ressursutnyttelse av avfall** sikre tilgang på begrensede ressurser, beskytte miljøet og redusere klimagassutslipp.*

Kommentarer til § 10a-2. Virkeområde

I samsvar med Oslo kommunes forslag til § 10a-1 foreslår vi endring i § 10a-2:

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder matavfall, park- og hageavfall og plastavfall fra husholdninger og fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

Kommentarer til § 10a-3. Definisjoner

I samsvar med Oslo kommunes forslag for §§10a-1 og 10a-2 foreslår vi § 10a-3 a) til å omfatte alt avfall og at § 10a-3 b) strykes:

I dette kapitlet menes med

a) avfall; avfall fra private husholdninger og næringsliv, jf. forurensningsloven § 27a

b) husholdningslignende avfall; avfall som i art og sammensetning ligner på husholdningsavfall og som oppstår hos offentlige og private virksomheter og institusjoner

Oslo kommune etterlyser en omtale av EUs rammedirektivs bestemmelser om separat innsamling av bioavfall i artikkel 22 og artikkel 11 for separat innsamling av papir, metall, plast og glass, og fra 01.01.2025 tekstiler. EU-kommisjonen forbereder en veileder for forståelse av kravet i rammedirektivet. Oslo kommune foreslår at en norsk forståelse tas inn i § 10a-3. Behovet for en definisjon av separat innsamling må også sees i sammenheng med forslag om endring av kap. 6 og 7 og fremtidig regulering av produsentansvar. Oslo kommune foreslår følgende definisjon av separat innsamling:

x) separat innsamling: innsamling der en utsortert avfallstype er holdt avskilt fra annet avfall og bevarer sin opprinnelse og karakter for å legge til rette for videre behandling.

Kommentarer til § 10a-4. plikter for kommunen

Målene gitt i forskriftsforslaget skaper enkelte utfordringer. Erfaringer fra Norge og andre land viser at høy utsorteringsgrad er vanskeligst å oppnå i områder med stor befolkningstetthet, spesielt i områder med høy andel innbyggere i borettslag med mange boenheter. Det kan derfor bli en større oppgave å oppnå utsortering i Oslo og andre byer enn i områder med eneboliger og der hver bruker har sin egen beholder. I kap. 3.3.6 i høringsnotatet omtales sanksjoner og tilsyn. Felles mål for alle kommuner, uten å ta hensyn til forskjell i oppgavens kompleksitet, vil kunne føre til at kommuner med spesielt krevende forhold for kildesortering, f.eks. Oslo og andre større byer, blir sanksjonert strengere enn mindre kommuner.

Oslo kommune viser til omtale av § 10a-10 tilsyn.

Kommentarer til § 10a-5. Plikter for virksomheter som genererer husholdningslignende avfall

I samsvar med forslag over, foreslår Oslo kommune å endre bestemmelsene i § 10a-5 fra husholdningslignende avfall til næringsavfall. Oslo kommunes forslag til § 10a-5 er:

§ 10a-5. Plikter for virksomheter som generer husholdningslignende næringsavfall

Virksomheter som genererer husholdningslignende næringsavfall skal sørge for

- a) kildesortering av husholdningslignende matavfall, park- og hageavfall og plastavfall. Kildesortering av plastavfall kan erstattes av annen sortering dersom metoden gir minst like høy utsorteringsgrad som ved kildesortering.*
- b) at utsortert matavfall, park- og hageavfall og plastavfall leveres til materialgjenvinning.*

Kommentarer til 10a-8. Dokumentasjonsplikt

Forskriften legger opp til at kommunen skal dokumentere utsorteringsgrad, uten at det er stilt særskilte krav til hvordan dette skal gjøres. Oslo kommune utfører i dag analyser av restavfallet gjennom plukkanalyser. Analysene gir informasjon om utsorteringsgrad, og brukes til planlegging av kommunens arbeid med avfall. Men plukkanalyser har usikkerhet og er ikke egnet som dokumentasjon på om et forskriftskrav er oppnådd. Avfallsanalysen gir et bilde av innholdet i restavfallet, og gir informasjon om endringer og trender. Ny bestemmelse om dokumentasjonsplikt må følges opp med veiledning og eventuelt metodiske retningslinjer for hvordan dokumentasjonsplikten skal oppfylles. Det er også viktig at dokumentasjonsplikten utformes på en enhetlig måte hvis resultatene skal brukes til å sammenlikne kommuner.

Kommentarer til høringsnotat

Alternativ til foreslåtte forskriftsregulering

Miljødirektoratet har utredet og vurdert konsekvenser av tre ulike måter å utforme forskriften på:

1. Forskrift med generelt krav til utsortering både for næringsliv og kommuner.
2. Forskrift med et generelt krav til utsortering for næringslivet og krav til oppnådd utsorteringsgrad for kommuner.

3. Forskrift med krav til oppnådd utsorteringsgrad, både for næringsliv og kommuner.

Miljødirektoratet anbefaler alternativ 2. Oslo kommune vil anbefale en ny vurdering og spesielt se på alternativ 1. Årsakene til anbefalingen er:

- Direktoratets kostnadsanslag for alternativ 1 og 2 viser at ved å pålegge kommunene et krav om utsortering, vil årlige gjennomsnittlige merkostnader øke fra 170 mill. til 665 mill. i 2035.
- Det tas hensyn til forskjeller mellom kommuner når det gjelder hvor lett det er å oppnå en høy utsorteringsgrad.

Oslo kommune har vedtatt og vurderer nye mål for utsortering og materialgjenvinning av mat, hage- og plastavfall, uavhengig av en statlig forskrift. Erfaringer fra de beste byene i Europa viser at høy utsortering av matavfall og plast best kan oppnås ved gode løsninger for kildesortering, økonomiske insentiver som stimulerer til ønsket adferd, og en målrettet kommunikasjon til innbyggerne med informasjon om avfallsløsning.

Det er også viktig at det finnes behandlingsanlegg og etterspørsel etter plast som sekundær råvare. Miljødirektoratet omtaler ikke tilstrekkelig utfordringene i dagens marked for utsortert plastavfall.

Kommentarer til foreslått måltall for utsortering mat- og plastavfall

Miljødirektoratet har satt måltallene med henblikk på nye krav til materialgjenvinning i EU. Måltallene for utsortering er satt høyere enn hva som kan forventes å bli materialgjenvunnet, ettersom noe svinn må påregnes under behandlingen av avfallet. Oslo kommune antar at det er derfor måltallet er høyere enn EUs generelle mål for materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall. Oslo kommune er enig i at det i dag er store deler av spesielt plastavfallet som ikke lar seg materialgjenvinne. Oslo kommune viser til vårt innspill til avfallsforskriften kap 6 og 7, der vi påpeker at det i 2030 og 2035 må være et mål at emballasje som settes på det norske markedet, skal være materialgjenvinnbar. Det samme bør gjelde for all plast som settes på det norske markedet. Selv om noe plastavfall som oppstår fra 2030, vil være produsert før 2030, anbefaler vi et mål om at all plast i 2030 lar seg materialgjenvinne. Dermed bør mål om utsortering og materialgjenvinning være de samme.

I kap 4.2 i høringsnotatet vurderer Miljødirektoratet fordeling av økonomiske kostnader ved forslaget. Direktoratet beregner besparelse i innsamlingskostnader for plastavfall fra husholdningene gjennom avvikling av henteordninger til fordel for sentrale sorteringsanlegg. Oslo kommune registrerer at det i Miljødirektoratets vurderinger er lagt til grunn at dagens anlegg for optisk sortering av fargede poser avvikles, og at behov for reinvestering i disse anleggene faller bort. Oslo kommune kan ikke se at det er dokumentert at kildesortering av plast ikke kan gi en tilstrekkelig utsorteringsgrad, og vi henviser til krav om separat innsamling av plast, papir, glass, metall, mat og tekstilavfall gitt i EUs rammedirektiv for avfall. Oslo kommune har ikke grunnlag for å vurdere at en avvikling av dagens innsamlings- og sorteringssystemer til fordel for et/flere sentrale sorteringsanlegg vil medføre en besparelse. I lys av dette mener vi at det er uheldig at direktoratet i sine vurderinger legger til grunn at optiske sorteringsanlegg for kildesortert avfall blir avviklet til fordel for sentrale sorteringsanlegg. Vi oppfordrer direktoratet til å legge en teknologinøytral tilnærming til grunn for sine vurderinger av økonomiske kostnader ved forslaget.